

## **Servicio Provincial de Aguas Rurales**

Natalia Maihuire y Nadia Alderete, UNLP.

ailatan\_mh@yahoo.com.ar

En esta ponencia presentamos un diagnóstico acerca de la dinámica de funcionamiento organizacional del S.P.A.R. (Servicio Provincial de Aguas Rurales), que pertenece al Ministerio de Infraestructura y Obras Públicas. Este organismo tiene como objetivo es proveer de agua potable y saneamiento básico a pequeñas comunidades urbanas y rurales de Buenos Aires.

El trabajo se realizó en el marco de la materia Sociología de las Organizaciones de la carrera Licenciatura en Sociología. El objetivo fue observar las formas de organización del trabajo, la cultura organizacional, los objetivos organizacionales en relación con el de los trabajadores, las formas de liderazgo, el tipo de motivación del personal y la comunicación. Las herramientas metodológicas empleadas fueron observación participante, encuestas (ocho en total, siendo diez los empleados de la Dirección) y entrevistas (seis en total). El criterio para la elección de los entrevistados fue de acuerdo al cargo (jefes de departamentos y Director), al sexo y al tiempo de antigüedad.

Lo que pudimos tomar de las observaciones participantes fue con respecto a los artefactos culturales (disposición física de las oficinas, vestimenta, ambiente laboral, trato entre las personas, etc.).

A partir de las entrevistas se obtuvo la mayor información sobre las distintas visiones del personal respecto al organismo y el empleo de las encuestas fue con el propósito de caracterizar los valores culturales.

Los resultados principales que se pudieron extraer fueron que en esta organización en particular abundan las relaciones interpersonales debido a los años de antigüedad, al tipo de trabajo que realizan. El personal se desempeña en su trabajo con un amplio grado de libertad, donde las normas y sanciones no se encuentran tan visibles en la organización; se destaca en ellos un gran sentido de pertenencia para con la misma que se manifiesta en la búsqueda de mas y mejores resultados.

### **El Organismo. Aspectos generales**

El Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural (S.P.A.R) surge por el reconocimiento de la carencia o retraso en la provisión de abastecimiento de agua potable, siendo este un factor determinante para la salud pública y el desarrollo socioeconómico. La solución a este problema esta contemplada en el Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Rural, que es ejecutado por dicho organismo.

La Organización Mundial de la Salud en el año 1959 toma conciencia del problema sanitario y social, y encara un primer estudio sistemático en busca de soluciones acordes con la realidad de cada país. En 1960, de acuerdo con el Acta de Bogota, se establece como propósito fundamental del Fondo Fiduciario del Progreso Social contribuir con recursos de capital y asistencia técnica a aquellos países latinoamericanos dispuestos a alcanzar un mayor progreso social y económico, incluyendo el suministro de agua potable. Esta inquietud se expreso en una reunión del Consejo Interamericano Económico y Social realizada en Uruguay, donde Argentina se suscribió a la Carta de dicha reunión.

Un año más tarde en la reunión anual del mismo Consejo, se reconoce la urgencia de intensificar los esfuerzos para mejorar la salud específicamente en zonas rurales, y la posibilidad de financiar parte de las obras de abastecimiento de agua potable con créditos provenientes de organismos internacionales. Nuestro país pone en marcha las tareas de planeamiento de la acción a desarrollar, las cuales culminan con la creación del Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural (SNAP), en 1964.

En noviembre de 1966 se suscribe un convenio entre el Gobierno de la Pcia de Bs. As y la Secretaria de Estado de Salud Pública de la Nación, para la aplicación en territorio bonaerense del Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural, creándose para ello el 19 de mayo de 1967 el Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural, dentro de la esfera del Ministerio de Bienestar Social.

En 1969 y de acuerdo a la ley 7533, el S.P.A.R. se constituye como ente descentralizado. En el año 1972 de acuerdo con la ley 7899 se modifica el nivel de dependencia del organismo. A partir de este momento, las relaciones con el Poder Ejecutivo se establecerán a través del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

El objetivo para el que se creó dicho organismo es el de proveer agua potable y saneamiento básico a comunidades urbanas y rurales pequeñas de la Provincia de Buenos

Aires; esto incluye el estudio, proyección y observación de la ejecución de las obras para suministrar agua potable, la realización de desagües cloacales y por último se incorporó una planta de eliminación integrada de residuos sólidos urbanos.

De acuerdo a esto el S.P.A.R. presenta ciertas metas<sup>1</sup>, como: organizar, planificar y coordinar la programación de los planes de obras, proyectos y demás, así como la supervisión de la ejecución de las obras, atendiendo a la mejor utilización, aprovechamiento y preservación de los recursos hídricos; planificar, dirigir y fiscalizar la implementación de las políticas sociales y de educación ambiental referidas al saneamiento; organizar y dirigir las actividades relacionadas con la administración y fiscalización de la explotación de los servicios; determinar, controlar y aplicar las partidas presupuestarias asignadas y los créditos internacionales.

En cuanto a los niveles funcionales que intervienen en la aplicación del Plan Nacional de Agua Potable son, a nivel nacional: el SNAP, a nivel provincial: el S.P.A.R., y a nivel comunitario: un ente jurídicamente organizado (cooperativa, junta vecinal).

El S.P.A.R. mantiene relaciones con el Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSa) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la implementación de sus programas.

En cuanto a los aspectos financieros, se prevén cuatro fuentes de recursos a invertir en la financiación de las obras:

- Aporte Nacional 10 al 20 % (no recuperable)
- Aporte provincial 10 al 30 % (no recuperable)
- Aporte comunitario 10 al 20 % (efectivo, mano de obra, materiales)
- Aporte del BID 40 al 70 % (préstamo reintegrable a veinte años)

El S.P.A.R. impone un accionar integral a través de cuatro áreas de trabajo: la Dirección de Relaciones Comunitarias, la Dirección de Hidrología y Saneamiento, la Dirección de Infraestructura Sanitaria y la Dirección Económico-financiera. En estas direcciones trabajan 68 empleados.

La acción del S.P.A.R. se basa en los siguientes lineamientos:

- a) preselección de localidades
- b) Estudio de fuentes
- c) Encuesta socioeconómica

---

<sup>1</sup> Archivo de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, 1994

- d) Estudio social de la comunidad
- e) Proyecto
- f) Promoción y organización comunitaria
- g) Difusión de costos
- h) Constitución del ente comunitario
- i) Convenio Provincia Comunidad
- j) Educación Sanitaria
- k) Obra

Con respecto a la preselección de localidades, el S.P.A.R. para incluirlas dentro de sus planes anuales de trabajo sigue tres parámetros fundamentales:

- Gravedad de la situación en lo referente a contaminación bacteriológica y química de las fuentes y sus consecuencias en la salud de la población
- Fuentes de captación de agua apta asegurada
- Volumen de la población a servir

### **Dirección de Relaciones Comunitarias**

Debido a la extensión que posee el organismo optamos por elegir esta Dirección. La misma esta compuesta por diez empleados, la mayoría de sexo femenino (7 mujeres y 3 hombres). Salvo el director que posee un cargo político, y dos estudiantes, el resto de los empleados cuentan con mas de veinte años de antigüedad, alcanzando algunos casi los cuarenta años de trabajo en el S.P.A.R. Entre estos últimos y el director, el promedio de edad que ronda es entre los cuarenta y cincuenta años aproximadamente; y veinticinco años aproximadamente entre los estudiantes.

La Dirección de Relaciones Comunitarias se encuentra dividida en dos departamentos: el Departamento de Acción Cooperativa que, entre otras cosas, se encarga de implementar tareas de motivación y educación comunitarias, analizar y supervisar los procesos de constitución de cooperativas y /o entidades vecinales, capacitar al personal encargado de poner en marcha los proyectos, asesorar a los entes administradores de los servicios en explotación, implementar la evaluación institucional, financiera de los entes prestadores . Este cuenta con dos licenciadas en Trabajo Social, un Técnico Contable, un estudiante de Servicio Social y la Jefa de Departamento que no posee un título profesional. A su vez se encuentra el Departamento de Acción Comunitaria que tiende a optimizar la gestión comunitaria e implementar acciones de educación ambiental, para la salud, a hacer

actualización de base de datos estadísticas sobre la situación sanitaria de las zonas de competencia, coordinar, supervisar y evaluar las tareas relacionadas con los estudios sociales previos en las comunidades. Posee una profesional de Educación para la Salud, que es la Jefa de Departamento, una médica, una Licenciada en Trabajo Social y una estudiante de Servicio Social.

De acuerdo a las entrevistas y encuestas realizadas, podría afirmarse que los empleados tienen claro conocimiento tanto de los objetivos del S.P.A.R. como de las tareas propias de su dirección. Incluso, los empleados con mayor trayectoria pudieron dar información de otras cuestiones que hacen más al funcionamiento general del S.P.A.R., como por ejemplo las dependencias en cuanto a presupuestos, con otros organismos; las leyes y estatutos que rigen al S.P.A.R.; el accionar del resto de las direcciones (que, según sostienen, es necesario por el tipo de trabajo que brindan a la comunidad). Por otro lado, demuestran estar conformes con los objetivos del organismo, por ejemplo en el momento de preguntarles si realizarían algún cambio en los mismos sus respuestas apuntaban a otras cuestiones de tipo organizativo, presupuestario, en cuanto a dinámica de trabajo, pero no hicieron ninguna referencia negativa en cuanto a los objetivos.

### **Evolución del organismo: principales cambios en la organización**

Desde la creación del S.P.A.R. hasta la actualidad, y de acuerdo a los entrevistados, podría decirse que una modificación importante fue la ampliación de su accionar con la creación del Programa de Eliminación Integrada de Residuos Sólidos Urbanos en 1994. Este consiste en resolver los problemas sanitarios del sistema actual de recolección y disposición de basuras, en el mismo ámbito de actuación del S.P.A.R. (rural). Otro cambio que nos mencionaron es el relacionado con la informática, es decir la incorporación de computadoras al organismo, y más tarde a cada empleado. También poseen, actualmente, acceso a Internet. Por otro lado, destacan junto al uso de computadoras, la incorporación de más y mejores fotocopiadoras.

Siguiendo el concepto de Suárez e Isuani (1998), creemos que estos cambios se describen como procesos de innovación, entendiendo por ello a “un proceso mediante el cual un nuevo conocimiento utilizado o utilizable a escala social es incorporado por primera vez a una unidad social u organización con el objeto de transformar elementos materiales o simbólicos en bienes o servicios” (Suárez e Isuani, 1998:20). Específicamente podemos caracterizar estas innovaciones como endógenas, siendo “aquella que tiene lugar en una

organización mediante sus propios esfuerzos de investigación y desarrollo, ya sea a partir de un accionar proactivo... o como consecuencia de un accionar adaptativo, es decir, estimulando la innovación ante la necesidad que se tiene de ajustar la realidad organizacional a las demandas que el contexto inmediato le plantea”. (Suárez e Isuani 1998:23)

En el caso específico de la incorporación de computadoras, los entrevistados nos manifestaban que se debe exclusivamente a la decisión del presidente (una entrevistada dice: *“Hasta el 2006 había una sola computadora para toda la dirección, acá por lo menos... Los cambios dependen pura y exclusivamente de las ganas que tenga el presidente. El presidente anterior nada, ni viajar te dejaba. Ahora si no decimos nada, nada, no va a venir el Ministerio a decir chicos vamos a cambiar tal cosa”*). Este tipo de innovación ocasionó según los entrevistados, una mejoría en el proceso de trabajo y en los resultados: una entrevistada sostiene, *“todo lo que era encuestas, tabulaciones, análisis de resultados, fórmulas para calcular, proyección de población, todo eso se hacía de forma manual, y con la aparición de la computación accedimos a una mayor posibilidad de poder cruzar datos y encontrar otros resultados mucho mas interesantes para nuestra tarea”*. Se presenta un impacto en los empleados en relación a la capacitación que se requería para el adecuado uso de esta nueva herramienta.

Cuando le preguntamos a los entrevistados con respecto a la adquisición de nuevos conocimientos, se referían directamente a los diferentes tipos de capacitaciones que realizan, pero no podemos inferir de esto ningún tipo de innovación específica. La participación en las capacitaciones es producto de un interés personal, son promovidas por el IPAP (Instituto Provincial de la Administración Pública) y no por el S.P.A.R., aunque este sí cede el espacio y lo subvenciona.

Otro tipo de innovación es el relacionado con los materiales que se utilizan para la elaboración de las obras, que también han tenido su impacto en la calidad de los resultados. Una entrevistada comentaba por ejemplo, que antiguamente los tanques de agua eran de hormigón y actualmente en algunos casos son de fibra de vidrio.

Analizando estos procesos de cambio llevado a cabo en la organización, y repasando a Echebarria y Mendoza (1999), observamos que no se correlacionan con el mencionado en el texto, referido a la aplicación de las técnicas de gestión empresarial a la gestión pública durante los años setenta. Consideramos que estos tipos de modificaciones tienen estrecha relación con la incorporación de nuevas tecnologías, cambios propios de una organización como el S.P.A.R. que necesariamente hace gran utilización de ellos.

Con relación a los planteos de Les Metcalfe (1999) en cuanto a la dinámica interinstitucional que deberían tener las distintas organizaciones, como cambio estructural para lograr una mejor cooperación entre ellas, sabemos que el S.P.A.R. funciona como un ente descentralizado. Las relaciones que mantiene con otros organismos de la administración pública, son con las diferentes intendencias y cooperativas de los lugares donde se realizan los proyectos de elaboración de obras.

Además el organismo se relaciona con programas dependientes de Nación, recibe fondos del BID y realiza actividades con el IPAP para la capacitación de sus empleados.

Creemos que la visión de Les Metcalfe apunta a aquellas organizaciones que tienen dependencia directa del Estado, que funcionan acorde al mismo. Si bien el S.P.A.R. tiene relación con el Ministerio de Infraestructura y Obras Públicas, y sigue ciertas normativas del ENOHSa (Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento) en lo que respecta su funcionamiento y servicios brindados a las diferentes comunidades actúan de manera autónoma.

### **Estructura organizacional**

Analizando la estructura del organismo y siguiendo los tipos ideales de Mintzberg, podemos aseverar que posee una mayor correspondencia con la llamada burocracia profesional. Encontramos que el núcleo operativo presenta en su mayoría profesionales en las diferentes direcciones (trabajadores sociales, médicos, ingenieros, geólogos, contadores, etc.), aunque también encontramos personas que no poseen título alguno pero sin embargo conocen en profundidad su trabajo, gracias a la trayectoria que tienen en el cargo. En cuanto a la línea media, estaría conformada por jefes de departamentos y jefes de división. Encontramos, acorde a los planteos de Mintzberg, que estos cargos están desempeñados por personas con saberes específicos (formales o informales), capaces de poseer cierta autoridad frente a los profesionales del núcleo operativo. Siguiendo con la tecnoestructura, no hemos encontrado ningún grupo asesor encargado de crear procesos o normas de trabajo que controlen al núcleo operativo. Según Mintzberg, tanto la tecnoestructura como la línea media de administración no están muy elaboradas en la burocracia profesional, no pueden coordinar el trabajo operativo por la especialización que el mismo implica. Siendo muy limitada la necesidad de planeamiento y formalización del trabajo de los profesionales, hay poca demanda de una tecnoestructura; en cuanto a la línea media, es angosta porque hay poca necesidad de supervisión directa de los operadores o se presenta un ajuste mutuo entre ellos.

La cumbre estratégica, como máximo responsable de la organización, se encuentra conformada por el presidente y los directores. Con respecto a estos últimos, actualmente son todos cargos políticos, independientemente del saber que posean y son elegidos por el Presidente. Pudimos observar que no se presenta una gran distancia entre los distintos escalafones jerárquicos, manteniendo sin embargo en las relaciones laborales las posiciones reales que poseen dentro del organismo. Algunos entrevistados nos comentaban que en determinadas ocasiones el presidente, al requerir de alguien, lo contactaba directamente sin tener en cuenta la disposición jerárquica que rige, o a la inversa. Con respecto al staff de apoyo no identificamos que la organización en cuestión cuente con un equipo o personal a cargo del mantenimiento en general (informática, soporte técnico, asesoramiento legal, etc.), sí por el contrario tiene, por contrato, personal de servicio de limpieza. Incluso algunos entrevistados marcan la ausencia y la necesidad de personas que solucionen cuestiones importantes para el buen funcionamiento de la organización y que se encuentran fuera de alcance.

### **Cultura organizacional**

Otro de los ejes de esta ponencia es analizar la cultura organizacional, para lo que utilizamos la tipología de Felcman (2001), en relación a los artefactos culturales y los valores expuestos. Con respecto a los primeros, entendidos como manifestaciones visibles, son aquellos que “se puede ver, oír, sentir, tocar a medida que uno va circulando por el espacio físico”, pudimos notar que tanto el S.P.A.R. en sí como la dirección en la que nos enfocamos, poseen la mayoría del tiempo las puertas abiertas, incluso las puertas que comunican todas las direcciones. Se nota un libre acceso del personal a todas las direcciones cada vez que se necesite algo. Creemos que esta falta de privacidad se debe al trabajo integrado que se necesita en esta organización, a su vez podría tener relación con el nivel de confianza que impera entre ellos debido a los años de antigüedad que tienen y el trabajo de campo que realizan. Este tiene la característica de ser un trabajo que conlleva a una convivencia con el compañero de trabajo, ya que se trata de varios días de estadía en el pueblo o ciudad donde se este proyectando la obra. Predomina un ambiente de trabajo particular, más ameno, más de compañerismo y confianza.

Asimismo tuvimos en cuenta al momento de observar, la vestimenta. No encontramos la presencia de uniformes, algún tipo de identificación en la ropa, ni nada por el estilo. Lo que sí pudimos notar es una determinada regla implícita que creemos impuesta socialmente en el



ámbito laboral, en cuanto a qué tipo de ropa utilizar. Por ejemplo, no vimos a nadie de la Dirección con ropa deportiva, ni zapatillas; el Director llevaba un traje.

Con respecto a la disposición física de la dirección, aquí notamos que no hay diferencias entre las jefas de departamentos y demás empleados, cada uno tiene su computadora, con escritorios divididos (todos los mobiliarios relativamente nuevos), además hay impresoras, fotocopadoras y una multifuncional. En cuanto a la oficina del director si bien no hay grandes diferencias, puede hacerse una mención en lo que se refiere a las comodidades (un sillón de cuero, un escritorio amplio, nuevo, una computadora con impresora, aire acondicionado). Podríamos concluir que a nivel de posesión y disposición de mobiliarios y materiales de trabajo, no hay grandes diferenciaciones, no se presentan símbolos de una distancia jerárquica, siempre refiriéndonos a esta dirección.

Para desarrollar los valores expuestos nos volcamos a los laborales, utilizando los indicadores de Blutman (2003):

- valores laborales básicos (mejora de ingresos, estabilidad laboral, ambiente físico agradable),
- valores laborales sociales (buena relación de trabajo con el jefe, tiempo libre),
- valores laborales de reconocimiento (crecimiento en la carrera)
- valores laborales de autorrealización (libertad en la realización de las tareas, que el trabajo de uno sea importante para la comunidad, aprendizaje de una nueva tarea).

Con ello realizamos una encuesta para todo el personal de la Dirección, de las diez personas nos contestaron ocho.

Uno de los puntos refería a qué aspecto consideraba mas importante de su trabajo, con ello obtuvimos que la estabilidad laboral ocupa un primer lugar junto a la importancia que tiene su trabajo para la comunidad, habiendo una diferencia de un punto entre ellos.

La segunda opción se corresponde con algunos dichos en las entrevistas, donde pudimos observar que hay un sentimiento de pertenencia a la organización. Tanto los empleados con mayor antigüedad como los más nuevos se sienten identificados en lo que respecta a los objetivos del organismo y con el resultado final que obtienen.

Los entrevistados nos manifiestan su satisfacción al momento de asistir a la inauguración de las obras y al ver cómo su trabajo implica un mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos, se podría decir que ellos se encuentran muy conformes de pertenecer al organismo. Ello se manifiesta en los relatos de los entrevistados. En este sentido, cuando le hicimos la pregunta a una entrevistada con respecto a qué cuestiones positivas resaltaría de su

trabajo, nos dice que *“lograr que una comunidad rural tenga agua, tenga cloacas, se organice y administre por intermedio de la cooperativa es un logro”*. Otra entrevistada nos decía: *“yo estoy contenta con mi trabajo, y creo que la gente de las comunidades también”*.

Siguiendo con la encuesta, en el punto 2 (qué toma en cuenta al aceptar un nuevo puesto de trabajo) tuvimos como resultado que tiene primacía el aprendizaje de una nueva tarea o la mayor libertad en la realización de su trabajo, y casi en el mismo nivel se encontraría la importancia a una mayor remuneración.

Concluimos, después de analizar estos datos, que hay un predominio de los valores laborales de autorrealización y de los valores laborales básicos. Teniendo en cuenta las entrevistas notamos que se destacan, incluso aquí, los valores de autorrealización, no viendo ninguna mención en lo referente a la cuestión salarial. Por otro lado, creemos que la presencia de los valores laborales básicos puede deberse a las sucesivas crisis que sufrió el país, teniendo en cuenta además que estos empleados trabajan en la organización desde hace más de veinte años y son testigos de los vaivenes de la economía y de lo que esto conlleva (inseguridad laboral, reducción de salarios, entre otras cosas). Resulta conveniente en este punto destacar los resultados del trabajo de Blutman (2003), ya que hace referencia a que la priorización de la seguridad laboral (estabilidad laboral y mejora de ingresos) por parte del empleado público se debe a la realidad económica vivida en años anteriores, al estancamiento salarial, lo que produce una necesidad de tranquilidad o certidumbre, de planificación en los empleados mismos. La mejora de ingresos como valor primordial aparece en las encuestas de 1999, mientras que en las encuestas correspondientes al año 2002 lo que aparece en primer lugar es la estabilidad laboral, señalando de esta forma cómo los valores percibidos como más importantes por los empleados cambian de acuerdo al contexto socio-económico.

Asociamos el tipo cultural de la organización, de acuerdo a lo recavado, con ciertas características del tipo paternalista que expone Blutman (2003). Estas son, lealtad entre los miembros y con la organización, ambiente familiar y agradable, cuidado del bienestar de los miembros de la organización, complacencia hacia la autoridad. El cuidado del bienestar resalta con los permisos que les posibilita el organismo a los empleados de ausencia por motivos personales, por asistencia a congresos, seminarios, etc., asimismo se tiene consideración por aquellos empleados que vuelven de un viaje. Por otro lado, los empleados encuentran las puertas abiertas de sus autoridades para plantear ciertas cuestiones, por ejemplo problemas personales. En cuanto a la complacencia hacia la autoridad, notamos que, en general, el personal de la Dirección está pendiente del Presidente, de lo que solicite (*“Juan no sigue la vía jerárquica, suena el teléfono y te dice: ‘traeme tal cosa’. Y yo le contesto: ‘Ah,*

*yo no soy, eso es de Gladys, para que le digo que te lo lleve'. Yo le contesto eso, no todo el mundo le va a decir no. Otro le dice: 'si, ya te lo llevo. Patricia dame esto que me pidió Juan'.*") y a quién lo hace. Varios entrevistados hicieron alusión a los celos que se presentan cuando el mismo se comunica con algún empleado, sobre todo si son nuevos.

Se presenta una combinación del tipo cultural que cuida de las relaciones interpersonales y los tipos culturales modernos referidos al cumplimiento de los resultados, objetivos, metas (mas allá de ciertas diferencias que presentan los tipos modernos entre si). Observamos que la Dirección analizada no descuida el cumplimiento de los mismos, incluso cuando se llegan a presentar conflictos personales, aludiendo que primero hay que cumplir con el trabajo. Por lo tanto, también se evidencia un tipo cultural orientado hacia los resultados. Agregamos, a su vez, que tampoco se presenta una reticencia a los cambios, como el tipo cultural apático, sino que ante la entrada actual de gente nueva, sobre todo joven, se muestran conformes porque sostienen que es necesario una renovación del personal, tanto por los puestos que están quedando libres por la gente que se jubila, como por esas mismas personas que están hace mucho tiempo y se encuentran desgastados y no tienen la misma dinámica que con la que comenzaron.

Sin embargo, debemos aclarar que desde el personal se presenta un ideal de forma de trabajo que correspondería con el tipo cultural integrativo, ya que mencionan la falta actual de un trabajo en equipo, interdisciplinario, coordinado y planificado. Aluden asimismo que hay una carencia de comunicación fluida.

### **Autoridad: estilos de liderazgo**

Se define liderazgo, de acuerdo a Sádaba, Clavero y Zamora (1999), como "influencia, es decir, el arte o proceso de influir sobre las personas para lograr que se esfuercen de buen grado y entusiasmo hacia el logro de las metas del grupo". (1999:256)

Podemos complementar esta conceptualización de liderazgo con la que realiza Contreras (2004), haciendo referencia a Heifetz. Heifetz utiliza el concepto de liderazgo adaptativo, entendiendo al mismo como "movilizar a la gente para que enfrente sus problemas, encare decisiones dolorosas y aprenda nuevas formas de ser". Movilizar implica aquí motivar como organizar, orientar y focalizar la atención; el desafío es enfrentar problemas, clarificar valores y generar progreso, no soluciones. Requiere un proceso de aprendizaje conjunto, tanto de quien ejerce el liderazgo como de la organización. Al ser una actividad voluntaria, el liderazgo se lo puede ejercer desde cualquier posición; es decir que

puede haber liderazgo con o sin autoridad. En el caso del ejercicio con autoridad la ventaja que existe es que se cuenta con atención, y se puede contrarrestar el conflicto.

Según la bibliografía leída, el tipo ideal de liderazgo sería el que presenta un equilibrio entre la realización de tareas y las relaciones humanas. Si se inclina exclusivamente hacia lo primero, se caracteriza por ser un liderazgo de tipo autoritario. El mismo se asienta en el paradigma de la Administración Científica, contemplando únicamente el cumplimiento de los objetivos organizacionales, desconociendo el estado de los subordinados; se presenta una tendencia a la norma y a la estandarización de las tareas, a su vez que la comunicación es verticalizada. Por el contrario si la autoridad pone atención solo en los recursos humanos, es un tipo de liderazgo paternalista. Este se orienta a atender las relaciones entre superior y subordinado, dejando de lado el cumplimiento de los objetivos organizacionales; las comunicaciones también son de tipo convencional (de arriba hacia abajo, y a la inversa). Tampoco aquí se encuentra una participación en la toma de decisiones por parte de los subordinados.

Siguiendo a Blake y Mouton (citado en Sadaba, Clavero y Zamora, 1999) se podría a su vez, agregar dos estilos: el eficiente e ineficiente. El primero pone la atención tanto en los recursos humanos, sus situaciones, como en los logros de la organización. Se presenta una confianza en los grupos y espacios considerables en la toma de decisiones; el grupo estaría en condiciones de conformar un equipo de trabajo. Este estaría incluso por encima de los grupos de trabajo, ya que logra una sinergia, planteando objetivos comunes, responsabilidades compartidas. El líder sería aquí un facilitador, y su liderazgo de tipo integrativo. En cuanto al estilo ineficiente, se caracteriza por una falta de atención tanto a las personas como a las tareas de la organización. La relación que predomina entre el personal jerárquico y los subordinados es la apatía.

Desde este punto de vista, la relación entre el superior –Presidente- y los empleados en cuanto al trato personal no es estrictamente formal, es decir que a pesar de reconocer a la autoridad como tal por el hecho de ocupar ese puesto, no hay una sumisión del subordinado para con el superior sino que el trato se da en términos de ‘igualdad’. Esto se manifiesta también en la libertad que tienen los empleados para proponer, consultar, acercarse a los directivos. Es necesario remarcar la relación que se da entre ambas partes, al dar el Presidente el espacio tanto para tratar problemas (ya sean personales o no) como cuestiones vinculadas con un mejor desempeño del organismo –entre ellas, propuestas de proyectos-. Sin embargo, no vemos esa “movilización” de la que habla Contreras para calificarlo como líder adaptativo; ni tampoco creemos que posee las características de un líder. Mas aún, algunos de los

informantes hicieron alusión al modo de gestionar que posee, refiriéndose a la dificultad para delegar ciertas tareas directivas o de otro tipo, el poco interés por el trabajo en conjunto o cuestiones pormenores: *“El quiere estar en todo, desde como ponés los globos... un compañero se fue sin afeitarse y le dice, no te afeitaste; los muebles los puso él”*; *“el único problema, a mi modo de ver, es que a veces hace la tarea de forma muy unipersonal”*; *“¿Cómo se comunican las decisiones que se toman? -Eh...Juan dijo tal cosa y palabra santa”*.

Si bien Losada (2000) hace mención a la variedad, brevedad y fragmentación de las actividades del directivo, lo que aquí queremos destacar es la concentración de tareas que podrían ser delegadas, y no necesariamente son inherentes al rol de Presidente.

Comprender la autoridad es importante para ejercer el liderazgo. La función primordial de aquella debe ser asegurar el crecimiento y el desarrollo de los integrantes de la institución. Según Losada (2000), se pueden destacar tres aportes que efectúa la autoridad o directivo a la organización, en base a lo que esta requiera: una estrategia o en este caso una política pública, es decir definición de objetivos; capacidad de gestión interna, articulando recursos humanos, financieros y organizativos para llevar a cabo los objetivos; y crear un entorno que “autorice”, tolere y/o favorezca la gestión de la política pública, se debe crear un ámbito de respaldo y coaliciones, alianzas políticas.

El autor sostiene que es difícil lograr un equilibrio entre estas tres áreas ya que la autoridad puede tender a inclinarse hacia una de ellas. Por ejemplo puede darse el ‘síndrome del técnico’ que presenta una buena definición de la política pública, buena capacidad de gestión e incapacidad de gestión del entorno; el otro síndrome es el de ‘yo soy político, la gestión no es cosa mía’ que se caracteriza por una definición deficiente de la política pública, baja capacidad de gestión y buena capacidad de gestión del entorno.

Teniendo en cuenta estas definiciones, y retomando el análisis del organismo, no pudimos visualizar una clara manifestación de la presencia del liderazgo. Si bien se presenta cierta complacencia al Presidente, creemos que esto se debe al hecho de que es la autoridad.

Podemos realizar ciertas aproximaciones en cuanto a las características de la autoridad, enfocándonos tanto en el Presidente como en el Director.

Con respecto al Presidente se pueden destacar ciertas cuestiones que conducen a la optimización de los resultados, a una mejora en el cumplimiento de los objetivos. Esto se pudo ver principalmente en las entrevistas realizadas, donde los empleados nos manifiestan su conformidad en cuanto a la cantidad y la calidad de las obras realizadas, que a su vez se refleja en mayor trabajo para ellos; una entrevistada nos decía: *“en eso me encanta porque por*

*ejemplo se hace una obra de agua en todo el pueblo y a tres cuadras hay una casa y te dice (refiriéndose al Presidente): ‘¿y qué te cuesta llevar tres cuadras de caños a esa gente que no tiene agua?’ El le da a todos, vamos a darle agua a todos, cloacas a todos”.*

Notamos que el presidente se encuentra más abocado en lo que concierne con la imagen del S.P.A.R. y en última instancia con su imagen, con los resultados que obtiene al finalizar el año gracias a su gestión. Siguiendo la conceptualización de Losada, consideramos que se destaca por crear un entorno favorable para la realización de los objetivos a través de contactos, alianzas políticas, habilidad política para las negociaciones etc., y esto es algo que notan incluso los mismos empleados: *No te puedo explicar, cuando habló Cristina en Plaza de Mayo no sabes la cantidad de gente que llevó. Es hábil el tipo. Después va y le dice ‘Scioli quiero tal cosa’, y el otro se lo tiene que dar. Si llenó media plaza”.*

Sin embargo, en su conducción no desarrolla lo que el autor denomina las cuestiones relacionadas con la gestión interna, cuestiones organizativas (por ejemplo relacionadas con los recursos humanos, como la motivación, la orientación, la comunicación) que hacen a un crecimiento del organismo en conjunto.

Con respecto al Director, notamos que posee una autoridad formal, que carece de liderazgo frente al personal, incluso llegan a caracterizar su accionar como en dependencia del presidente. Percibimos que la función que cumple actualmente el Director no es significativa para los empleados, mas allá de que este ocupando un cargo jerárquico. Sus empleados se dirigen a él cuando necesitan llegar al Presidente, cumpliendo aparentemente solo el rol de intermediario. Creemos que esto se puede deber, en parte, a la diferencia entre el director y su personal con respecto a los años de antigüedad de cada uno, considerando que el Director ocupa su cargo desde hace menos de cinco años; por esto se presenta una diferencia real en cuanto a conocimiento de cuestiones generales que hacen al organismo.

### **Recursos Humanos**

Podemos comenzar con una conceptualización de lo que la bibliografía describe como grupo. Sádaba, Clavero y Zamora (1999) distinguen entre grupos formales, que son aquellos establecidos y mantenidos por la organización para alcanzar sus objetivos, sin tener en cuenta los deseos de los individuos que lo integran; y grupos informales, formados espontáneamente como consecuencia de las relaciones entre las personas en sus medios de trabajo.

De acuerdo al perfil recavado de los empleados de la dirección, y en relación a las características culturales que hemos descriptos de la organización, consideramos que estos

conforman un grupo informal caracterizado por más de veinte años de antigüedad, conllevando a una mayor consolidación del mismo; de carácter vertical, es decir formado por miembros de una misma dirección, pero con diferentes categorías.

Consideramos que hay una gran cohesión en el grupo, “siendo menor la tensión, mayor la capacidad para enfrentar presiones externas o cualquier problema, repercutiendo esto en los niveles de productividad” (Sádaba, Clavero y Zamora).

En cuanto a la motivación entendida en términos de la organización es la acción encaminada a impulsar el comportamiento de otras personas en una determinada dirección que se estima conveniente. Podría entenderse como la función directiva destinada a inducir el comportamiento de los empleados hacia los intereses de la organización.

Un tipo de motivación que podría darse en el organismo es el relacionado con la percepción que tiene el empleado de su trabajo, considerándolo al mismo como significativo y valioso, sintiéndose responsable de sus resultados y observando que sus esfuerzos son eficaces. Pero este tipo de motivación no se da desde la autoridad sino que creemos que es propio de la organización, del tipo de trabajo que impera en esta dirección, como puede notarse en esta cita: *“nosotros programamos y proponemos de acuerdo a las necesidades que van surgiendo de algunas cooperativas y de algunas localidades que solicitan. Por supuesto, siguiendo el orden jerárquico”*. O en esta otra: *“¿Qué aspectos positivos y negativos rescatarías de tu trabajo? -Positivo, que hago las tareas bastante afines a mi profesión. Que me gusta lo que hago”*. Pudimos observar que ciertas tareas surgen del interés propio del empleado por mejorar su trabajo, mostrando esto cierta motivación hacia el mismo y la autonomía y libertad que tiene para realizar ciertas acciones: *“Una compañera hace dos años, tenía un montón de censos del 60 al 2001 por separado y un verano se me ocurrió volcarlo y bueno ahora los tengo, están todos en un libro compartido. Y por eso te digo capaz que es el aporte, y te hace bien”*.

También observamos del mismo modo, que las capacitaciones surgen de una iniciativa propia, ya que no están contempladas por la organización aunque sí les confieren el permiso para asistir. En relación a esto, debemos aclarar que no se presenta ningún tipo de recompensa ya sea monetaria, o de alguna otra forma, esto lo pudimos constatar con las entrevistas.

Por otro lado, notamos cierta disconformidad por parte de los empleados por acciones llevadas a cabo por el Presidente, algunos nos manifestaban que producto de la reorganización de las tareas que tuvo lugar años atrás, con la creación de nuevos cargos, se perdió la claridad de las tareas específicas que debía cumplir cada uno: *“a mí que me dio el cargo de jefa de división, le saco un poquito a cada uno y me lo dio a mí, y me puso Promoción. ¿Ustedes nos*

*preguntaran cómo trabajamos? Digamos que asumimos las funciones hasta un determinado momento, no se como decirlo. No hago todo, si yo tendría que hacerlo seria un bolonqui. De última hago un poco de lo que vendría a ser la estructura vieja, con algunas cosas de la nueva”.*

Asimismo pudimos observar de las encuestas un cambio en la satisfacción con respecto a su trabajo, creemos que en parte se debe a esta transformación de las tareas, a una falta de contemplación de sus necesidades, intereses y preferencias relacionados con el trabajo. Como también puede deberse a una falta de planificación, de estrategias organizativas, de trabajo interdisciplinario que hacen a una buena gestión. A esto puede agregarse una falta de comunicación tanto entre las direcciones como entre el personal jerárquico y sus empleados. En cuanto a lo primero, la información general es transmitida de manera personalizada, como ya mencionamos no existe ningún medio de comunicación específico: *“la información se da de boca en boca, lo que nosotros llamamos radio-pasillo; lo escuchaste en el pasillo, no vino una hoja de ruta para decirte algo específico”.*

Particularmente en esta dirección plantean que la falta de comunicación con el resto de las direcciones se debe a un no reconocimiento, por parte de ellos, del trabajo social y de su importancia para la elaboración de proyectos.

Esta falta de reconocimiento (y podría decirse el desconocimiento) puede deberse incluso por la ausencia de reuniones periódicas interdireccionales, donde se intercambien conocimientos, resultados de trabajos, se actualicen: *“antes tenias que saber a qué altura se encontraba la obra, para poder intervenir en algún sector. Así todos estábamos informados de lo que pasaba tanto en ingeniería, como en la parte contable, como nosotros, y la parte de explotación”*

Los entrevistados remarcan cómo en estos momentos los distintos departamentos son lugares estancos donde se retiene la información, y son ellos quienes deben ir a buscarla, recorriendo, preguntando.

### **Algunas reflexiones finales**

Finalmente, nos gustaría destacar los aspectos más salientes del organismo.

Notamos una identificación personal con el SPAR, una claridad por parte del empleado en cuanto a los objetivos de la organización. Se presenta una mirada integral y global por parte del personal, es decir que conoce su tarea, demuestra compromiso y está al tanto de lo que ocurre en el resto del organismo. Sin embargo, este conocimiento no es incentivado por la conducción.



Podríamos caracterizar a los empleados de la Dirección como un grupo cohesionado debido tanto a los años de trabajo compartidos como al tipo específico de trabajo que realizan; presentándose relaciones de confianza, fluidas e informales. Asimismo se presenta una identificación de este grupo con los objetivos organizacionales que se manifiesta en la búsqueda de logros, y de perfeccionamiento de los mismos

Identificamos una aceptación, un reconocimiento y legitimidad por parte de los empleados hacia la autoridad; no es una autoridad sin límites sino que se lo ubica en un espacio y tiempo determinados. Por otro lado la responsabilidad con respecto a la calidad de los resultados es responsabilidad de todos los miembros de la organización, no solo de los individuos que se encuentran en la base piramidal.

Los recursos humanos están valorizados, poseen la libertad de cuestionar ciertos aspectos del organismo o inquietudes personales, pero no hay un espacio físico real donde participen de la toma de decisiones o espacios para intervenir en la planificación.

Por otro lado, se observan pocos niveles de supervisión del trabajo, si bien se rigen por reglas de trabajo no hay una estandarización de las normas, un control permanente sobre el personal, la tecnoestructura es prácticamente inexistente, y se posee un mayor grado de libertad en el desempeño del trabajo.

Notamos sin embargo un déficit en la comunicación. La misma se da en forma de tubo, de arriba hacia abajo y a la inversa, sin expandirse horizontalmente. No poseen medios de información como una cartelera, una página Web, por esto mismo en muchas ocasiones se desconoce lo que sucede en las diferentes direcciones. Esto puede deberse a un déficit de liderazgo, a una falta de gestión interna que posibilite una mejor comunicación entre las direcciones. Esta falta de comunicación podría influir en la consecución de objetivos, en términos de mayor dificultad en la realización del trabajo, afectando en la rapidez del logro de los mismos. Por otro lado no logramos ver de manera clara esta relación entre falta de comunicación y realización de objetivos, sino que es más bien una inferencia nuestra.

También carecen actualmente de una autoridad entendida en el sentido del nuevo paradigma, caracterizada ésta con el concepto de liderazgo (como la capacidad de comprender, motivar los recursos humanos detrás de los objetivos organizacionales), como facilitador. Como mencionamos en el desarrollo del trabajo, el Presidente desarrolla las habilidades “políticas” que consideramos que es importante para el buen funcionamiento del S.P.A.R, ya que obtiene así el financiamiento para la elaboración de proyectos. Sin embargo a nuestro parecer, lo ideal sería que no fuese necesario depender de contactos, acuerdos o alianzas políticas personales para mejorar la calidad de vida de las personas.

## **Bibliografía:**

- ❖ Aguirre Sádaba, Clavero y Zamora (1999). “La función directiva: el liderazgo”
- ❖ Aguirre Sádaba, Clavero y Zamora (1999). “La motivación; el proceso de comunicación: concepto e importancia
- ❖ Blutman, G y Mendez Parnes, S (2003).”Reformas administrativas del estado y cultura”
- ❖ Contreras, M (2004). “el liderazgo en la gestión política: del postulado a la complejidad de su implementación”
- ❖ Felcman, I (2001). “Marco conceptual y referencial para el análisis de la cultura organizacional de la administración publica argentina”
- ❖ Losada, C (2000). “La función de dirigir en la administración publica”
- ❖ Metcalfe, L. (1999): La gestión publica: de la imitación a la innovación en “¿De burócratas a gerentes?”
- ❖ Mintzberg, H (1992). “Diseño de organizaciones eficientes”
- ❖ Suarez, F e Isuani, F (1998): “innovación en las organizaciones: una propuesta comparada entre organizaciones publicas y privadas”